



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2019 r.

Poz. 5466

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.69.2019.JF**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 19 kwietnia 2019 r.

dotyczy uchwały Nr VII/66/2019 Rady Gminy Ząbki z 27 marca 2019 r w sprawie sprostowania błędu w uchwale nr 90/XVIII/03 Rady Miejskiej w Ząbkach z dnia 19 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.69.2019.JF

Warszawa, 19 kwietnia 2019 r.

**Rada Miasta Ząbki  
ul. Wojska Polskiego 10  
05 – 091 Ząbki****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VII/66/2019 Rady Miasta Ząbki z 27 marca 2019 r. „w sprawie sprostowania błędu w uchwale nr 90/XVIII/03 Rady Miejskiej w Ząbkach z dnia 19 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki”.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 marca 2019 r. Rada Miasta Ząbki podjęła uchwałę Nr VII/66/2019 „w sprawie sprostowania błędu w uchwale nr 90/XVIII/03 Rady Miejskiej w Ząbkach z dnia 19 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie: art. 17 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 z późn. zm.), art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

W myśl art. 17 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych „1. Błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie obwieszczenia. Sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego.”. Przywołany przepis stanowi zatem podstawę sprostowania błędów w ogłoszonym tekście aktu prawnego. To zaś, że uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem normatywnym, do której mają zastosowanie przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wynika wprost z art. 13 pkt 2 tej ustawy [„W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: (...) 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;”]. Zatem komentowany przepis, jak najbardziej, uprawnia radę gminy do podejmowania uchwał w przedmiocie sprostowania błędu w ogłoszonym tekście uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod warunkiem jednak, że nie prowadzi to do merytorycznej zmiany tekstu tego planu.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń § 45 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały Nr 90/XVIII/03 Rady Miejskiej w Ząbkach z 19 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 2 lutego 2004 r. Nr 42, poz. 1227 z późn. zm.:

„1. Ustala się następujące minimalne wskaźniki parkingowe dla obiektów nowowznoszonych lub rozbudowywanych:

1) <sup>1</sup> dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej - 1,2 stanowiska/1 mieszkanie oraz 1,5 stanowiska/1 mieszkanie powyżej 60m<sup>2</sup> powierzchni,

2) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - 2 stanowiska / domek, (...)”,

podczas, gdy zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały Nr VII/66/2019 Rady Miasta Ząbki z 27 marca 2019 r.: „Prostuje się błąd w § 45 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały Nr 90/XVIII/03 Rady Miejskiej w Ząbkach z dnia 19 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki, które otrzymują brzmienie: „1) dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej – 2 stanowiska postojowe dla samochodów / 1 lokal mieszkalny,

2) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – 2 stanowiska postojowe dla samochodów / 1 lokal mieszkalny.””.

**Należy zatem stwierdzić, iż w przedmiotowym przypadku uchwała Nr VII/66/2019 Rady Miasta Ząbki z 27 marca 2019 r. została podjęta *de facto* w celu sporządzenia kolejnej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą Nr 90/XVIII/03 Rady Miejskiej w Ząbkach z 19 grudnia 2003 r., nie zaś w celu sprostowania błędu w ogłoszonym tekście planu już obowiązującego.**

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru wskazuje, że w związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., każda zmiana planu miejscowego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych. Tym samym rada gminy może w toku sporządzania zmiany planu miejscowego (nazwanej w tym przypadku *sprostowaniem błędu*), w miarę potrzeby dokonywać zmian, co do obszaru objętego zmianą, jednakże musi się to odbywać przede wszystkim w drodze podjęcia stosownej uchwały związanej z przystąpieniem do sporządzenia zmiany planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że w przypadku obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza się możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian planu) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami. **Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia.** Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych

zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuację, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Na szczególną uwagę zasługuje w tym miejscu wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1488/10, w którym Sąd stwierdził, iż: „Wprawdzie gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym - t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), to jednak samodzielność gminy może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty inne, niż tego domaga się wyraźnie obowiązujący przepis. Konstytucja RP gwarantuje ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jednakże samodzielność ta nie ma charakteru bezwzględnego, a ustawodawca zachowuje prawo ingerencji w działalność tych jednostek (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 października 1996 roku, sygn. K 1/96, OTK ZU Nr 5/1996, str. 329 - 330 - stanowisko podtrzymane w wyroku z dnia 25 maja 1998 roku, sygn. U 19/97, OTK ZU Nr 4/1998, str. 271).

Samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne "w ramach ustaw". Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Z mocy art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) gmina posiada władztwo planistyczne. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wyraźną zatem wolą ustawodawcy było pozostawienie organom gminy uprawnienia do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (aktów prawa miejscowego), przy jednoczesnym jednak nałożeniu obowiązku przestrzegania reguł stanowienia prawa. Wobec rygorystycznego uregulowania procesu legislacyjnego przy stanowieniu przepisu gminnego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a szczególnie wobec konieczności przestrzegania poszczególnych etapów stanowienia tego prawa, samodzielność gminy, o jakiej była mowa wcześniej, doznaje pewnego rodzaju ograniczenia. Wyłączna kompetencja gminy do planowania miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywania tego władztwa. Przepis art. 40. 1 u.s.g. jednoznacznie stanowi, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jak już wyżej podkreślono kompetencji organów nie można domniemywać.

Skoro kompetencje organu muszą wynikać wprost z ustawy, to nie sposób nie dostrzec, iż tak z przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), jak i z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) nie wynika wprost upoważnienie rady gminy do sprostowania uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego, w tym także uchwały ogłoszonej i opublikowanej, a więc podanej do publicznej wiadomości zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Zasady i tryb ogłaszania aktów

*prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ( t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 ) – art. 42 u.s.g. Skoro zaś w przepisach tych ustaw nie przewidziano procedury prostowania przez radę gminy aktów prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego -mimo wyczerpującego uregulowania procedury ustalającej tryb oraz zasady uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i dokonywania zmian tego planu ( a także studium ) - to zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, dopuszczenie możliwości prostowania takich uchwał opierałoby się w istocie na domniemaniu takich kompetencji.*

*Wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w brzmieniu opublikowanym w organie promulgacyjnym, wywołuje określone skutki prawne (wiąże adresatów). Z zasady demokratycznego państwa prawa wynika, że obywatel ma prawo oczekiwać rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy na podstawie aktu prawnego w brzmieniu ogłoszonym we właściwym organie promulgacyjnym. Obowiązkiwanie przepisu zamieszczonego w dzienniku urzędowym ma walor bezwzględny, formalny. Wynika to z celów i funkcji ogłoszenia aktu (przepisu prawnego). Z tych względów miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może podlegać zmianie bez zachowania trybu określonego przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Gdyby dopuścić możliwość prostowania obowiązującego planu, bez zachowania ustawowej procedury jego zmiany, to wówczas niweczona mogłaby być zasada stabilności i pewności prawa, gdyż – jak już wyżej zaznaczono - miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego ( art. 14 ust. 8 u.z.p.) ( por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 366/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

*W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i z zachowaniem procedury planistycznej. Natomiast zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w drodze sprostowania, a więc bez zachowania trybu, w jakim plan i studium są uchwalane stanowiłoby obejście art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ( Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).*

*W tym stanie rzeczy podzielić trzeba stanowisko Wojewody Zachodniopomorskiego, że **brak jest podstaw do uznania, że przepisy prawa, przyznające radzie gminy kompetencję do uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, stanowią zarazem podstawę prawną do sprostowania błędu w tym planie.***

*Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do zmiany nazwanej w tym przypadku *prostowaniem błędu*).*

*Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego.*

*Jednak w tym przypadku, Rada Miasta Ząbki w ogóle nie podjęła stosownej uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki, z której wynikałby zakres dokonywanej zmiany nazwanej w tym przypadku *prostowaniem błędu*. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała Nr VII/66/2019 Rady Miasta Ząbki z 27 marca 2019 r. stanowi niedopuszczalną, w formie sprostowania błędu, ingerencję w treść planu miejscowego.*

Skoro w przedmiotowym przypadku w ogóle nie zainicjowano procedury sporządzenia zmiany planu miejscowego miasta Ząbki (nazwanej *sprostowaniem błędu*) w odniesieniu do ustaleń § 45 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały Nr 90/XVIII/03 Rady Miejskiej w Ząbkach z 19 grudnia 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2004 r Nr 42, poz. 1227 z późn. zm.) zatwierdzającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki, to tym samym w sposób istotny naruszony został tryb sporządzania przedmiotowej zmiany planu miejscowego (nazwanej *sprostowaniem błędu*), również poprzez **brak podjęcia działań wskazanych w art. 17 ustawy o p.z.p., podczas gdy z dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana planu następuje w takim trybie w jakim są one uchwalane.**

Redakcja przepisu art. 27 oznacza konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania zmiany planu miejscowego (w szczególności art. 17). **Przywoływana ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków pozwalających na odstępianie od przewidzianej w art. 17 procedury uchwalania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (nawet nazwanych *sprostowaniem błędu*). W świetle przepisu art. 27 ustawy o p.z.p. należy zatem stwierdzić, że każda zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, będąca zmianą przepisu gminnego (nawet nazwana *sprostowaniem błędu*), wymaga przestrzegania ustalonego w art. 17 tej ustawy, trybu postępowania jak przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pominięcie tych czynności stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania zmiany planu, powodujące nieważność uchwały na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.**

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 455/10: „Zgodnie art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany. Procedurę uchwalania planu określa art. 17 pkt 1 – 14 powołanej ustawy. Przepisy tej ustawy nie przewidują możliwości odstąpienia od procedury nawet w przypadku, gdy zmiana planu jest niewielka. Brak jest więc podstaw do rezygnacji z procedury uchwalania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego także w przypadku zmiany planu polegającej na obniżeniu stawki opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.

Twierdzenie, iż przy zmianie planu nie doszło do istotnego naruszenia trybu nie znajduje uzasadnienia. W istocie w przedmiotowej sprawie w związku z uchwalaniem zmiany planu nie zachowano w ogóle trybu przewidzianego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. **W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, trybu sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.**

Istotność naruszenia trybu sporządzania zmiany planu miejscowego (nazwanego w tym przypadku *sprostowaniem błędu*) należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji **art. 27** ustawy o p.z.p., w zakresie konieczności podjęcia stosownej uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 14 ust.1 i 2, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.) oraz wykonania czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścistość prawna czy też błąd,

który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VII/66/2019 Rady Miasta Ząbki z 27 marca 2019 r. „w sprawie sprostowania błędu w uchwale nr 90/XVIII/03 Rady Miejskiej w Ząbkach z dnia 19 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera